

「決算制度」見直しの流れは定着するか

—— 参院改革との関連で考える ——

西 川 伸 一

目 次

はじめに

1. 現行の決算制度

(1) 基本的特徴

(2) 従来の決算審査の実態

2. 参議院改革のなかの決算制度改革

3. 近年見直される決算制度

(1) 改革が具体化した 2003 年の参院決算審査

(2) 2004 年の焦点となる決算の「早期提出」

むすびにかえて

《要 旨》

わが国では決算の結果が予算に影響を及ぼさない、そしてそれをだれも不思議に思わない事態が続いてきた。惰性的な財政支出に歯止めがかからないのは、このような決算軽視にも一因があるのではないか。本稿では、決算から予算へのフィードバック回路としての「決算制度」の確立を主張する。

具体的には、①現行の決算制度がなぜ決算軽視をもたらし、決算を「点」化してきたかを指摘する。②この状況を意識した参議院が、「参議院改革」の一環として決算制度の改革にいかに取り組んできたかを振り返る。③その成果として、この2年で決算制度のあり方には著しい改善がみられる。とりわけ、参院の方針である決算の早期提出が実現されれば、政府内意思決定過程は大きな変容を迫られることになる。これを検討する。

はじめに⁽¹⁾

【「決算制度」の重要性】

わが国の政治は予算をめぐるぶんどり合戦といわれる。たとえば、補正予算編成で新たに予算がつくとすれば、関係する団体が財務省に陳情に殺到する。その様を塩川正十郎財務大臣は「ゴキブリみたいにぞろぞろ来る」とまで形容した⁽²⁾。「ゴキブリ」たちは族議員と結びつき、官僚たちに圧力をかける。

そこでは、声の大きな者たちが「ゴネ得」をほしいままにしてきた。むだなものも既得権益として手放さない。昨年度も予算をつけたからと惰性的に予算が認められていく。そして、これらは議員たちの手柄となり次の選挙の際、彼らの再選を保障する。

その結果、国の2004年度予算における公債依存度は44.6%にも達する。すなわち、総予算額82兆1,109億円の半分近くにあたる36兆5,900億円が、借金によって賄われているのである。もちろん、返済は将来世代にツケ回しされる。言い換えれば、いま行われているのは、本来は将来世代のものである財産をわれわれがぶんどり食いつぶす政治ではないのか。

なるほど、予算編成のたびごとに緊縮財政がくどいほど強調されてはいる。ところが、やがては「景気対策」の名の下に補正予算が組まれて、そのかけ声はいつも裏切られてきた。一過性のスローガンでは効き目がない。予算ぶんどり政治を制御し、むだ遣いをやめさせる「制度」が必要なのである。

実はその「制度」は、「紙の上」ではすでに存在している。決算制度、すなわち「予算ぶんどり」の結果を精査して、後年の予算編成に忠実に反映させるというフィードバック回路である。しかし、この「制度」はこれまでほとんど活用されてこなかった。「予算ぶんどり」に対して、「決算おざなり」

である。

ところが、ようやく近年になって、とりわけ参議院で決算制度を再評価する動きが活発になってきている。それは予算編成をめぐる政府内の意思決定過程に、なんらかのインパクトを与えるに違いない。

本稿では、まず現行の決算制度の基本的特徴を確認する一方、それが機能不全に陥っている実態を近年の事例から明らかにする。その上で、参院での決算制度改革の取り組みを跡づけ、それが具体化しつつある現状を論じる。

1. 現行の決算制度

(1) 基本的特徴

【決算の定義と法的根拠】

決算は以下のように定義される。

「決算とは、一会計年度における、国家の現実の収入・支出の実績を示す確定的計数を内容とする国家行為の一形式である。」⁽³⁾

より踏み込んで示せば、決算とはその年度の歳入歳出が予算に従って適正になされたかを診断し、予算を編成、執行した政府の責任を問うものである。さらにその診断結果は将来の予算編成に活かされる。このフィードバック機能を含めた「制度」として決算を考えることが重要である。ただし、予算が政府の財政活動を規律する法規範性をもつものに対して、決算にはそれがないとされる⁽⁴⁾。決算が軽視される原因の一つはここにある。

このように定義される決算の法的根拠は、次のとおりである。

日本国憲法・第90条 国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院

がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。

財政法・第40条 内閣は、会計検査院の検査を経た歳入歳出決算を、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例とする。

これらに従えば、N年度決算は(N+1)年度に開かれる常会(通常国会)に提出されなければならない。

たとえば、2002年度決算は2003年度の常会召集日である2004年1月19日に提出された。従来、常会召集日に前年度の決算は提出されてきた。問題は、決算が提出はされるものの決算を審査する委員会(衆院で決算行政監視委員会、参院で決算委員会)に付託されず、決算審査および議決が大幅に先送りされてきたことにある(後掲の表1参照)。

【決算は議案ではなく報告】

先に掲げた二つの条文で注目したいのは「提出」という文言である。ちなみに、予算について日本国憲法は、「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない」と定めている(第86条)。そこから、予算は議案として観念されていることは明白である。

一方、決算はその「提出」が定められているのみで、「議決」とは書かれていない。それゆえ、決算は国会では、法律案や予算案のように両院交渉を要する議案ではなく、報告として処理されてきた。背景には、決算は「過去に行われた収入、支出の事実の計数的記録」であって、「国会の議決によって、過去の事実に変更ないし追加などを行うことはでき」ないという性質からも議案にはなじまない、という考え方がある⁽⁵⁾。

また、「国会に提出」とあるだけで、衆院先議や衆院の優越も記されていない。つまり、国会が決算の提出を受けたあと、どのように処理するかは

なにも規定されていないのである。国会法、財政法をみてもこれを定めた条文は存在しない。すべては先例に委ねられている。

決算処理の手続きとして以下の先例が確立している。

- ① 決算は、両院別々に同時に提出される。（『平成六年版衆議院先例集』第 159 号）
- ② 決算は、議決に至らない場合においても、再び次の国会に提出されない。（同第 160 号）
- ③ 決算は、議決に至らないときは、後の会期においてこれを審議する。ただし、再び印刷配布はしない。（同第 340 号）
- ④ 決算は、これを議決しても参議院に送付しない。（同第 342 号）

参院にも同様の先例が存在する（『平成十年版参議院先例録』第 155 号、第 176 号）。

①は第 6 回帝国議会上に 1891 年度決算がはじめて提出されて（1894 年 5 月 15 日）以来、慣例となっている。このとき、決算は貴衆両院別々に提出されたのである。

②と③は、各院で会期内に決算の審議が終了しない場合には、議案のように「会期不継続の原則」は適用されないという意味である。その決算は次の国会で引き続き審議される。一度提出されれば、後の会期に再び決算が提出されることはない。

④は両院交渉を否定している。第 8 回帝国議会上（1894～1895 年）において、決算は衆議院で議決しても貴族院には送付しないことが院議決定された。第 1 回国会以降もこの先例に従っている。

しかし、当然、国会構成によって、決算について両院で異なる議決をすることはあり得る（後述するように、実際に起こったのだが）。この余地を残

していること自体、決算審査を後年の予算編成にフィードバックさせるという、「制度」としての決算機能を考慮していない証拠ではないか。一院が決算を是認し、他院が否認した場合、フィードバックすべき意思は不明瞭きわまりない。

また、たとえ両院で同一の議決を行ったとしても、それは各院の意思にとどまり国会の議決ではないため、政治的效果としては迫力を欠く。

結局、決算を報告とすることは、フィードバック回路のなかでそれを活用するという決定的な観点を希薄なものにしている。そこでは、決算は「点」として認識されているにすぎない。

【「3年度前」をフィードバック】

もちろん、現行の決算制度もフィードバック回路を想定してはいる。だがそれはきわめて不十分で、むしろ決算の「点」化の一因となっている。

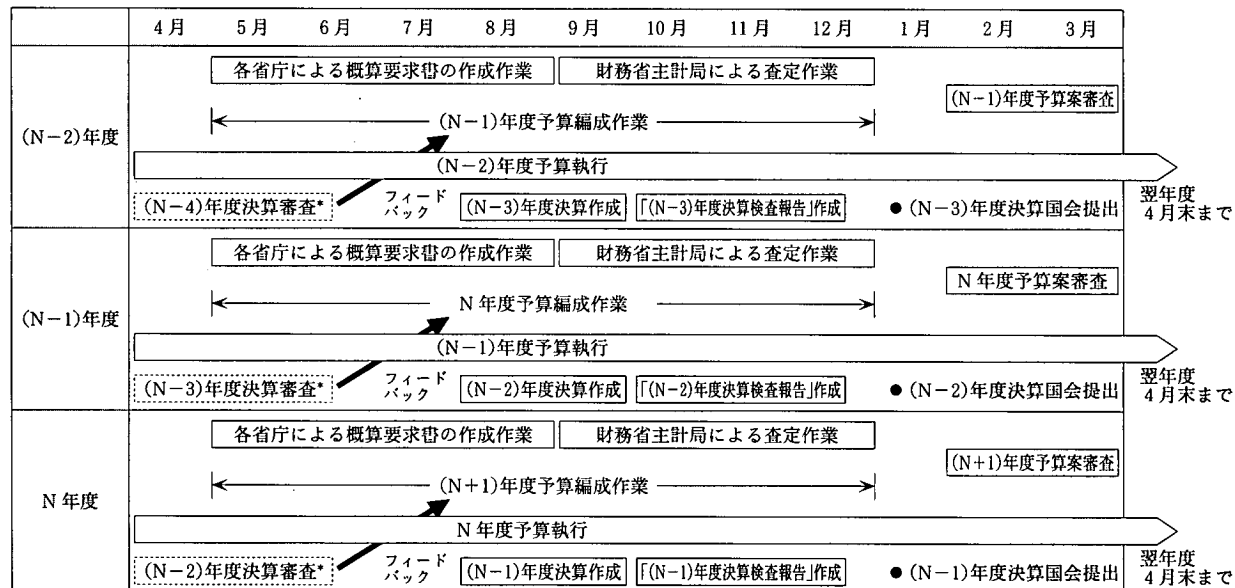
理想としては、N年度の予算編成に際して、(N-1)年度の予算執行状況についての決算審査を反映させることができれば、フィードバック回路としては完璧となろう。しかし、実際にはN年度の予算編成は(N-1)年度の予算執行中に行われるため、「(N-1)年度決算審査→N年度予算編成」というフィードバックはかなりむずかしい。

そこで次善の策として考えられるのは、「(N-2)年度決算審査→N年度予算編成」というフィードバックである。N年度の予算編成時には(N-2)年度の予算執行は完了しているため、このフィードバックは可能であるようにみえる。

しかし、(N-2)年度決算が国会に提出されるのは、従来の慣例では(N-1)年度の1月の常会召集日であり、そこから審査をはじめても、すでにN年度の予算編成作業は終わっていた(図1参照)。

従って、可能なフィードバックは「(N-3)年度決算審査→N年度予算編

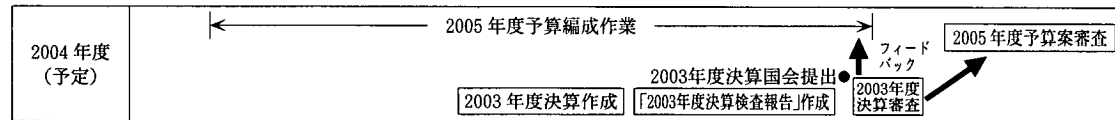
図1 予算・決算の重層構造



* 実際はこの時期に当該年度の決算が議定されることはほとんどなかった。従って、「(N-3)年度決算審査→N年度予算編成」というフィードバック回路は未達成のままであった。

出典：拙著『この国の政治を変える 会計検査院の潜在力』（五月書房、2003年）96-97頁。

「決算制度」見直しの流れは定着するか



成」にとどまっていた。すなわち、(N-2)年度の1月に国会に提出された(N-3)年度決算の審査を(N-1)年度の夏までに終了させる。そして、すでに進行中のN年度予算編成に(N-3)年度決算の審査内容を反映させるのである。

このようにこれまでは、予算編成作業の参考になりえたのは3年度前の決算審査にすぎなかった。それゆえ、官僚からは「言われなくても対策は講じている」という声が聞こえてくる。審査を行う議員の側も士気が上がらないのは当然である⁽⁶⁾。「決算委の審議は死体解剖のようなものだ」という見方すらある。

さらに、決算には予算のような「時間の圧力」が働かない。そのため、会期中は決算を審査する委員会開催に必要な大臣の出席を確保できず、閉会中審査、さらには後の会期へと審査はずるずる先送りされていく。「会期不継続の原則」も決算には適用されない。予算と異なり、決算審査の「可処分時間」は無限にあるものと錯覚される。決算を議決してものにも変わらないというむなしさが、これに拍車を掛ける。

その結果、「(N-3)年度決算審査→N年度予算編成」というフィードバックすらなかなか達成されないというのが、これまでの実態であった。

とはいえ、国会は制度上確立されたこのフィードバック回路の形骸化を、拱手傍観してきたわけではない。古くは1960年代に、衆参両院の決算委員会において、以下のような申し合わせがなされている。

「決算の審査は、次年度決算が提出されるまでに終了することを常例とすることとする。」⁽⁷⁾

「決算の審査は次年度の決算が国会に提出されるまでには終局する。」⁽⁸⁾

これらは、(N+1)年度の常会召集日に提出されたN年度決算は、(N+1)

「決算制度」見直しの流れは定着するか

決算が提出される（N+2）年度常会召集日までに議了せよと求めている。たとえば、2003 年度にあたる 2004 年 1 月提出の 2002 年度決算であれば、2004 年度である 2005 年 1 月に 2003 年度決算が提出されるまでに議了せよ、ということになる。

決算が提出された常会会期中にそれを議了するのが望ましいはずだが、これらの申し合わせは決算審査に 1 年の猶予を与えている。そう規定せざるを得なかったほど、当時の決算審査の遅延ははなはだしかったことがわかる。そして、この「時間の圧力」の設定も効果はほとんどなかった。次に、近年の事例からそれを明らかにする。

（2）従来の決算審査の実態

【決算なしに予算が組まれる】

表 1 は、過去 10 年度の決算の国会提出日、各院の該当委員会付託日、委員会議決日および本会議議決日を示している。これによれば、過去 10 年度のうちで決算議決が最も遅れたのは、1996 年度決算の衆院議決で、国会提出から本会議議決まで 2 年 4 か月も要している。この 1996 年度決算の衆院での審議経過は以下のとおり。

○第 142 回常会（1998.1.12-6.18）

召集日に国会に提出。決算行政監視委員会に付託されず審査未了。

○第 143 回臨時会（1998.7.30-10.16）

召集日に決算行政監視委員会に付託。

10 月 15 日〈決算行政監視委員会〉継続審査手続き。

○第 144 回臨時会（1998.11.27-12.14）

召集日に決算行政監視委員会に付託。

12 月 14 日〈決算行政監視委員会〉継続審査手続き。

表1 過去10年度の決算の国会提出から本会議議決まで

決算年度	国会提出	衆院委員会 付託	衆院委員会 議決	衆院本会議 議決	参院委員会 付託	参院委員会 議決	参院本会議 議決
1993	1995. 1.20	1995. 9.29	1996. 6.13	1996. 6.14	1995. 2. 9	1996. 2.15	1996. 2.16
1994	1996. 1.22	1996. 5.16	1997. 6.17	1997. 6.17	1996. 5.15	1997. 1.16	1997. 1.24
1995	1997. 1.20	1997. 4. 1	1997. 6.17	1997. 6.17	1997. 2. 3	1997.12.17	1998. 1.14
1996	1998. 1.12	1998. 7.30	2000. 5.22	2000. 5.23	1998. 2.18	1999.10.27	1999.11.10
1997	1999. 1.19	1999.10.29	2000. 5.22	2000. 5.23	1999. 2.10	1999.10.27	1999.11.10
1998	2000. 1.20	2000. 7.28	2002. 5. 8	2002. 5.10	2000. 5.29	2001. 6.25	2001. 6.27
1999	2001. 1.31	2001. 9.27	2002. 5. 8	2002. 5.10	2001.11.28	2002.12. 9	2002.12.11
2000	2002. 1.21	2002. 6.11	2002.12. 6	2002.12.10	2002. 5. 8	2002.12. 9	2002.12.11
2001	2003. 1.20	2003. 4.15	2003. 7.14	2003. 7.15	2003. 2.21	2003. 6.16	2003. 6.16
2002	2004. 1.19	2004. 4.12	2004. 6. 2	2004. 6. 3	2004. 2.27	2004. 5.31	2004. 6. 2

筆者調べ。

○第145回常会（1999.1.19-8.13）

召集日に決算行政監視委員会に付託。

8月13日〈決算行政監視委員会〉継続審査手続き。

○第146回臨時会（1999.10.29-12.15）

召集日に決算行政監視委員会に付託。

11月18日〈決算行政監視委員会〉大蔵大臣から決算の概要説明聴取、および会計検査院長職務代行から「決算検査報告」に関する概要説明聴取。

12月15日〈同〉継続審査手続き。

○第147回常会（2000.1.20-6.2）

召集日に決算行政監視委員会に付託。

4月3日〈決算行政監視委員会〉総括質疑

4月20日〈同〉分科会・第1回

4月21日〈同〉分科会・第2回

4月26日〈同〉分科会審査報告

「決算制度」見直しの流れは定着するか

5月22日〈同〉締めくくり総括質疑、採決

5月23日〈本会議〉議決

これで明らかのように、1998年1月から2000年4月まで衆院の決算行政監視委員会は、決算に関する議論を一切行ってこなかったのである。1999年11月の同委員会での大蔵大臣および会計検査院長職務代行からの「概要説明聴取」は、文字どおり「聞き置く」だけであった。決算についての質疑は行われず、議題は「行政監視に関する件」に移っている。

すなわち、1998年度に組まれた1999年度予算、および1999年度に組まれた2000年度予算は、決算についての衆院の意思をまったく反映できないまま編成されたのである。そして、1996年度決算の審査結果を予算編成に活かすとすれば、2000年度に行われる2001年度予算編成が対象になる。5年度も前の決算審査がどれほど役立とうか。

一方、参院では1996年度決算は1997年度決算とともに、すでに1999年10月に議決済みであった。この2000年には、参院決算委員会は第147回常会終了後の閉会中審査において、1998年度決算審査をはじめている。ということは、2001年度予算編成は衆参で異なる年度の決算審査を踏まえて行わなければならないという困難を抱えていたのである。もちろん、現実には予算は、決算の反映という視点はおざなりで組まれたであろうが。

【不明瞭なフィードバック対象】

1998年度決算審査に限らず、参院は閉会中審査によって決算審査を促進させてきた。会期中は質疑相手の大臣が決算委員会に出席しにくいという事情があったためである。確かにこれは便法には違いないが、別の問題を含んでいる。

前述の衆院での1996年度決算審査に戻れば、「実質的な」審査機会は2000年4月と5月に集中している。5年度前という非現実性はあるにせよ、

そのフィードバック対象は2001年度予算編成と明確である。ところが、参院の決算審査では閉会中審査を活用することで、「実質的な」審査機会が長期化してしまう。過去10年度の決算で、その「弊害」が典型的に現れている1998年度決算審査の場合をみる。その参院での審議経過は以下のとおり。

○第147回常会（2000.1.20-6.2）

召集日に国会に提出。

5月29日 決算委員会に付託。

同日〈決算委員会〉財務大臣から決算の概要説明聴取、および会計検査院長から「決算検査報告」に関する概要説明聴取。

5月30日〈決算委員会〉継続審査手続き。

○第148回特別会（2000.7.4-7.6）

7月6日〈決算委員会〉継続審査手続き。

○第149回臨時会（2000.7.28-8.9）

8月9日〈決算委員会〉継続審査手続き。

8月29日〈決算委員会・閉会中審査〉全般的質疑・第1回

8月30日〈決算委員会・閉会中審査〉全般的質疑・第2回

9月5日〈決算委員会・閉会中審査〉省庁別審査（厚生省並びに労働省及び環境衛生金融公庫）

9月6日〈決算委員会・閉会中審査〉省庁別審査（文部省並びに郵政省及び科学技術庁）

9月19日〈決算委員会・閉会中審査〉省庁別審査（農林水産省、運輸省、北海道開発庁、農林漁業金融公庫及び北海道東北開発公庫）

9月20日〈決算委員会・閉会中審査〉省庁別審査（法務省、自治省、警察庁、裁判所及び公営企業金融公庫）

○第150回臨時会（2000.9.21-12.1）

「決算制度」見直しの流れは定着するか

11月30日〈決算委員会〉継続審査手続き。

2001年1月24日〈決算委員会・閉会中審査〉省庁別審査（国会、会計検査院、大蔵省、金融再生委員会、金融監督庁、国民金融公庫、日本開発銀行及び日本輸出入銀行）

1月25日〈決算委員会・閉会中審査〉省庁別審査（建設省、環境庁、国土庁及び住宅金融公庫）

○第151回常会（2001.1.31-6.29）

4月2日〈決算委員会〉省庁別審査（皇室費、内閣、総理府本府、外務省、防衛庁、沖縄開発庁及び沖縄振興開発金融公庫）

6月4日〈決算委員会〉省庁別審査（通商産業省、総務庁、経済企画庁、中小企業金融公庫及び中小企業信用保険公庫）

6月18日〈決算委員会〉総括的質疑・第1回

6月25日〈決算委員会〉総括的質疑・第2回、採決

このように、1998年度決算の「実質的な」審査機会は2000年8月/9月(A)と2001年6月(B)に集中している。予算編成へのフィードバックを考えれば、(A)は2001年度予算編成が、(B)は2002年度予算編成が対象とならざるを得ない。同じ年度の決算審査であるゆえ、その意思を反映させる予算編成年度は、単一であることが望ましいはずである。

【2年度分の決算を同時に審査】

加えて取りあげたいのは、同日に2年度分の決算議決がなされることが珍しくない点である。

過去、衆院では7回（1983年度と1984年度、1987年度と1988年度、1990年度と1991年度、1992年度と1993年度、1994年度と1995年度、1996年度と1997年度、および1998年度と1999年度）、参院では5回（1979年

度と1980年度、1988年度と1989年度、1992年度と1993年度、1996年度と1997年度、および1999年度と2000年度）同日に議決されている。その結果、衆院では、2002年の1年間に3度もの決算議決を行っている。

これらは2件別々に審査され、たまたま議決日が同一となったわけではない。決算審査の当初から、2件は一括して審査されている。たとえば上述の1996年度決算は1999年11月18日に、1997年度決算と併せて衆院決算行政監視委員会で「概要説明聴取」が行われた。それ以降、一括の議題として同委員会で審査されていくのである。

当然、決算はそれぞれ性格が異なっているため、同時に審査することはできないはずである。決算審査が形式を整えるためのアリバイ的な審査に堕していることがわかる。委員の質疑の内容も、決算とは直接結びつかないものが少なくない。だからこそ2年度分の決算審査を一括しても支障がないのであろう。

ここでは、決算審査を予算編成へフィードバックすることは事実上放棄されている。

そもそも、参院で1979年度と1980年度決算がはじめて一括審査されるに際して、これは決算を促進するための異例の措置とされた⁹⁾。だが、一度前例がつくられると、その後衆参あわせて12回も2か年度決算の一括審査が行われている。とりわけ、衆院では1990年度決算から1999年度決算まで10年度分の決算がそれぞれ二か年度一括で審査された。

要するに、わが国では決算の結果が予算に影響を及ぼさない、そしてそれをだれも不思議に思わない事態が続いてきた。決算は予算とはまったく独立の案件とみなされ、決算になんら拘束されずに予算がつくられてきたのである。決算は「点」にすぎず、フィードバック回路を組み込んだ「制度」となっていないかった。

その意味で、2003年常会での決算審査は「快挙」に値する。召集日に提

出された 2001 年度決算が、常会会期中に衆参両院でともに議了されたからである。すなわち、ここでは「(N-3) 年度決算審査→N 年度予算編成」というフィードバック回路が、ようやく実現された。

なぜこれが可能になったのか。その点で、参院での地道な努力を逸することはできない。

2. 参議院改革のなかの決算制度改革

【理論的背景としての NPM】

決算制度が今日ようやく見直されつつある理由として、理論的および実践的に二つの背景があると私は考える。

まず、理論的背景には、ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) の考え方が政権内へ浸透したことが挙げられる⁽¹⁰⁾。NPM は「行革を推進する中心理念」と位置づけられ、その基本的な立場は、企業の経営手法や理念を公的部門の管理手法に応用しようとするものである。この立場から導き出される NPM の問題意識は、成果志向と顧客志向の二つにまとめることができる。

成果志向とは企業が成果、業績（アウトプット）に基づいて経営方針（インプット）を決定していることに着目して、公的部門でもアウトプットからインプットへという回路の確立を目指す。

一方、顧客志向とは国民・住民を顧客としてとらえる視点のことである。すなわち、企業が顧客満足度を常に次の事業展開にフィードバックしているように、公的部門も顧客の声を行政の向上に反映させるべきだと説く。

こうした考え方はいずれも、これまで軽視されてきた決算制度の再評価につながっていく。つまり、十分意識されてこなかった決算（アウトプット）から予算（インプット）へのフィードバックを回路として機能させる。予算

ぶんどり政治に対する顧客満足度を決算審査で明らかにし、それを次の予算編成に活かしていく。どちらも、決算制度に目を開かせるものである⁽¹¹⁾。

【河野謙三議長の参院改革】

次に、決算制度見直しの実践的でより直接的な背景として、参院の決算重視の方針がある。これは「参議院改革」の重要な柱と位置づけられている。そして、決算重視を含めた参院改革の起点は河野謙三参院議長の誕生にまでさかのぼる。

河野謙三議員（自民、議長就任とともに党籍を離脱）が参院議長に就任するのは、1971年7月である。その直前に河野は、「第二衆議院」とまで揶揄された参院のあり方を憂慮して、すべての参院議員に参院改革を訴えた書簡（「河野書簡」）を送付した。ポイントは以下の3点である。

- ① 議長、副議長は党籍を離脱する。
- ② 参院から国务大臣、政務次官を出さない。
- ③ 各党間でできるだけ共通点を見出すように努力する⁽¹²⁾。

①はその後慣例化し今日に至っている。②は2000年4月に出された、参議院の将来像を考える有識者懇談会による「参議院の将来像に関する意見書」にも受け継がれている。これについては後述する。

「これはものになる」（阿貝根登参院議員・社会）と野党は「河野書簡」を支持した。野党に推されて河野は参院議長選挙に立候補し、全野党の票に自民党の造反票を加えて、1971年7月17日未明、河野議長が誕生する。背景には、「重宗王国」といわれるほど権勢を誇った重宗雄三参院議長への反発があった。

河野は議長就任1週間後には、議長の私的諮問機関「参議院問題懇談会」を設置し、参院改革にさっそく着手していく。答申は2か月で出すようにと期限が切られた。それに従って、1971年9月23日に同懇談会は「参議院運

営の改革に関する意見書」を議長に提出した。このなかで、「決算審査の重視」が参院改革の一環として位置づけられたのである。

「参議院は行政監督の機能の発揮につとめ、特に決算の審査を重視し、審査にあたっては、会計検査院の検査報告にのみ重点を置くことなく、予算の執行が国会で議決された趣旨に沿っているかどうかの実際を深く検討することが望ましい。」⁽¹³⁾

【「参議院改革協議会報告書」】

続く安井謙議長の下で参院改革の舞台として設置されたのが、「参議院改革協議会」である。これは「議長の管掌の下に」置かれ、その目的は「参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討し、その改善策につき議長に報告する」と定められた（「参議院の組織及び運営の改革に関する協議会の設置要綱」による）。第1回会議は、1977年12月22日に開催されている。

安井議長の跡を襲った徳永正利議長も、1980年7月22日に「参議院改革協議会」を設置する。1982年2月24日の「参議院改革協議会報告書」は「決算審査の充実の問題」について、審査日程の確保・総括質疑の充実・警告決議の取扱いの善処からなる3項目を答申している⁽¹⁴⁾。

さらに、徳永議長の後任の木村睦男議長も「参議院改革協議会」を置くことになる（1983年7月22日）。1985年11月20日の「参議院改革協議会報告書」は「総括的質疑の充実等決算審査の基本的見直しについては、二院制下の参議院の性格から考えて、むしろ予算審査よりも決算審査に重点を置くべきであり、予算審査の改革と併せて行うべきである」との意見を紹介している。

ただ、同時に「直ちに予算審査の縮減につながることは慎重に対処すべきである」との意見も併記され、「今後引き続き時間をかけ慎重に検討すべき

ものである」として、結論は先送りしている⁽¹⁵⁾。

もちろん、先の「二院制下の参議院の性格」とは、予算案審議については衆院の先議および優越が憲法上保障されている（第60条）ことと対応している。常会召集後、衆院はすべてに先だって予算案を審査せざるを得ない。それが衆院を通過して参院に送られてくるまで、参院には決算審査を行う時間的余裕がある。

「参議院無用論」が盛んに唱えられるなか、決算審査を重視してそのアイデンティティーを確保することを参院は目指したのである。それゆえ、1997年12月の国会法改正で、衆院が決算委員会を「決算行政監視委員会」へと改組・拡充したときも、参院はこれに同調せず行政監視委員会を新設し、決算委員会を存続させた。

【「参議院制度改革検討会」の答申】

さて、木村議長時代の「参議院改革協議会報告書」以降、決算審査の重視は参院改革のテーマからしばらくはずれる⁽¹⁶⁾。それが再び意識されるのは、1995年10月に、斎藤十朗参院議長が設置した「参議院制度改革検討会」においてである。これは、参院改革についての議長の諮問機関という位置づけであった。議長から諮問を受け、「我が国の二院制下における参議院の在り方に関する諸問題とその改善策」について検討を行った。

その結果、「参議院制度改革検討会」は1996年12月16日に5項目の提言からなる報告書を議長あてに提出した。その一つ「決算審査の充実について」は、それまでの「参議院改革協議会」における決算審査重視の議論の集大成ともいえるべき内容をもつものであった。すなわち、

- 1 決算の早期提出と財政法等関係法令の改正
- 2 決算の早期審査に対する配慮

「決算制度」見直しの流れは定着するか

3 警告決議及び内閣の講じた措置の報告についての改善

- ① 警告決議の際に内閣総理大臣に所信を求める。
- ② 警告決議に対して内閣が講じた措置について、内閣総理大臣名で議長あてに報告書を提出させ、当該報告を本会議録に掲載する。
- ③ 政府の責任を明確にするため、決算の是認否認にかかわらず、警告決議を行う。

4 検査官任命同意に関する衆院優越規定の削除

5 決算委員会における検討

- ① 決算審査の成果が後年度の予算編成及び施策遂行に一層反映できるよう審査すること。
- ② 決算審査に各省庁の事務次官を出席させること⁽¹⁷⁾。

これらのうち、「1」および「2」については、その後、参院議長あるいは参院議院運営委員長が実現に向けた協力要請を4回行っている⁽¹⁸⁾。

【参議院自民党の取り組み】

歴代参院議長の選出母体である参議院自民党も、参院改革の柱として決算重視に積極的に取り組んでいる。

1998年の参院選挙での同党の選挙公約には「参議院改革によって政治を変えます」が掲げられ、そのなかで決算審査の充実も謳われている。すなわち、「決算審査の結果を後年度の予算に反映できるよう、決算書の提出時期を改める仕組みを検討」する、としている⁽¹⁹⁾。2001年の参院選挙での同党の選挙公約にも、「参議院改革・新たな選挙制度による二十一世紀に相応しい参議院の構築」という章で、「決算委員会の審査を予算の審査並みに最重視する」という言及がある⁽²⁰⁾。

1998年の選挙公約を受けて、1999年5月には、参議院自民党政策審議会

「参議院改革に関する委員会」が、画期的とも評される「決算審査の重視等に関する提言」⁽²¹⁾を発表した。同委員会は、鎌田要人委員長を含めて16名の自民党参院議員によって構成されたものである。1998年9月から1999年3月まで6回にわたり審議を重ねた。

「提言」のなかで、本稿の関心に関連する観点を二つ挙げておく。

第一は、政策評価と決算を有機的に結びつける必要性を指摘している点である。すなわち、「小さな政府」の実現にとっての決算の重要性を確認した上で、「政策評価の充実強化に呼応した国会の決算審査の在り方を早急に検討しておく必要があ」るとしている。

第二は、決算の早期提出についてである。決算の意義は「その結果を次期の予算編成に反映させ、また、行財政執行の改善を求めるところに」ある、そのため「決算審議を予算編成にも反映できるよう、審議日の確保等運用面を主体とした改善措置について早急にこれの実現を図るべきである。」そして、当面の措置として決算を常会まで待たずに国会に提出できるよう、財政法第40条の規定の改正を求めている。

この「提言」は1999年5月18日付になっているが、1週間前の5月11日には、その原案にあたる「決算審査の重視等に関する提言（案）」⁽²²⁾が出されている。そこでは、「遅くとも11月中までに決算が国会に提出されるよう体制を整備する」と、より具体的な主張がみられる。

【自民党の参院決算委員長人事】

参議院自民党の決算重視の方針は、参院決算委員会の委員長人事にも現れている。

1962年1月24日に社会党の相澤重明参院議員がそのポストに就いて以来、参院決算委員長ポストは一貫して社会党に割り振られてきた⁽²³⁾。ところが、1995年7月の参院選で社会党は過去最低の16議席と大敗した。これにより

「決算制度」見直しの流れは定着するか

社会党に配分される常任委員長ポストは前国会までの「5」から「3」に減らされ、社会党は決算委員長ポストを手放すことになった。

代わって、自民党の浦田勝参院議員が委員長に就任し、それ以降、下記のとおり、自民党（会派名は2000年1月から「自由民主党・自由国民会議」、2000年4月より2003年11月まで「自由民主党・保守党」）がこのポストを占め続けている。前出の「参議院改革に関する委員会」の委員長を務めた鎌田も、1999年8月には決算委員長に就いている。

〈自民党所属の歴代参院決算委員長〉

	氏 名	会派	就任年月日	国会回次	当選回数	閣僚経験
1	浦田 勝	自民	1995年 8 月 4 日	133	2 b	なし
2	野沢太三	自民	1996年 6 月19日	136	2 b	なし
3	宮崎秀樹	自民	1997年 6 月18日	140	2 b	なし
(ただし2期目は1994年繰上当選)						
4	久世公堯	自民	1998年 8 月 7 日	142	3 a	なし
5	鎌田要人	自民	1999年 8 月13日	145	2 b	なし
6	谷川秀善	自保	2000年 9 月21日	150	1 b	なし
7	岩井國臣	自保	2001年 9 月27日	153	2 a	なし
8	中原 爽	自保	2002年 7 月31日	154	2 a	なし
9	鴻池祥肇	自保	2003年 9 月26日	157	2 a	1 回
(ただし衆院で2回当選)						

注) 当選回数のあとの「a」は任期前期（改選が次々回の通常選挙）, 「b」は任期後期（改選が次回の通常選挙）を示す。

作成参照：参議院委員部より筆者が入手した資料。

このように、自民党では当選2回を目安に決算委員長の人選が行われてきた。そのなかで異例なのは、現職委員長の鴻池祥肇である。鴻池は衆院議員

2期のキャリアをもち、第1次小泉内閣第1次改造内閣（2002年9月30日改造）で構造改革特区担当大臣兼防災担当大臣を務めた。鴻池以外はすべて閣僚未経験のまま決算委員長に就いている（野沢、久世は決算委員長を経てのちに閣僚に就任）。

閣僚経験者を決算委員長に据えたことにも、「参議院改革協議会」の青木幹雄座長（参議院自民党幹事長）の意欲を感じる。

【「決算男」今井澄】

もちろん、参議院自民党の努力だけでは決算制度改革は進まない。野党にもこれに対応する動きがあったからこそ、3で述べる決算制度の見直しが実現したのである。その一例として、「決算男」と異名をとった今井澄参院議員（社会→社民→民主；故人）⁽²⁴⁾の活動ぶりを紹介したい。これについて、川橋幸子参院議員（社会→社民→民主）が2003年6月2日の決算委員会で発言している。

「そもそも、参議院における決算重視といいますのは、私どもの党の亡くなりました今井澄さんがとても強調して発言していたことでございます。……／最後まで本当に闘いながら亡くなられたという感じがするわけでございますが、その際、今の参議院の決算委員会の状況を憂えて、本来ならば冒頭から総理が出席されて、全大臣出席の下しっかり審査すべきではないかということを発言されました。そして、それを受けて理事懇の協議を始めたわけでございますけれども、それまでは総理は一番最後の締めくくりの二回目にほんの二時間ばかりお見えになるということだったんですね。その問題を主張いたしまして、幸いにいたしまして、参議院改革協議会の結論を受けまして、初回は総理出席の下ということて実現したわけでございます。」（……は中略、／は改行。以下、同じ）

このように川橋によれば、3(1)で取りあげる「参議院改革協議会の結論」には今井のアイディアが反映されていた。また、今井は決算委員を長く務め「決算の審査を予算審議に反映させることが参議院の使命である」とよく語っていたという。当時の決算委員会調査室首席調査員も「今井議員の出現は、スタッフにとって大いなる刺激と励みになりました」と述べている⁽²⁵⁾。

今井自身の言葉からも、彼の決算委員会にける意気込みを引いてみる。

「この参議院の決算委員会というのは非常に大事な委員会であろうと思いますし、特に参議院の独自性という点からも大事だろうというふうに思います。……／……冒頭に二回大体慣例としてやっております全般的質疑、それから最後に総理半日、それから全庁、全大臣一日やる締めくくりの総括的審査などは、できれば会期中に予算委員会と同等ぐらいにきっちと日程をとってやるべきものではないかと思います」⁽²⁶⁾

「参議院の決算審査の充実についてであります、政府及び会計検査院の協力を得て、決算の早期国会提出を実現する必要があるとともに、国会開会中に実質審議ができるように参議院としても早急に取り組むべきことを提案いたします。」⁽²⁷⁾

「私は当選させていただいて以来、第二種常任委員会については一貫して決算委員会を志望して、予算委員会はどうしても年上期やらざるを得ないときに一回理事をやらせていただいたきりで、ずっと決算委員会で頑張っまいました。……／もう各党とも何人かそういう決算男、決算女がいて、この決算委員会を何とか、参議院で一貫して言われているのは決算重視ということなんです」⁽²⁸⁾（下線は引用者。以下、同じ）

すなわち、今井は決算委員会こそ参院の独自性が発揮される場であることを強く意識し、決算審査の具体的充実策を提起している。後述のとおり、予

算委なみの決算委質疑は2003年常会で実現し、決算の国会への早期提出は2004年度に実現の予定である。その背景には、各党に「決算男、決算女」が登場するほどの決算重視の雰囲気が参院にあったことも、今井の指摘でわかる。

医師でもある今井は厚生委員会やその後継の厚生労働委員会での質疑が多かった。一方で、決算委員会でも公共下水道等への国の補助制度の問題や川辺川ダムの問題などを追及し、短期間ではあるが決算委員長も務めている⁽²⁹⁾。

【報告書「参議院の将来像に関する意見書」】

こうした参院の雰囲気のなかで、斎藤参院議長は前述の「参議院制度改革検討会」に加えて、1999年4月13日に議長の私的諮問機関として「参議院の将来像を考える有識者懇談会」の設置を提案した。設置を打診された各会派代表者懇談会はこれを了承した。

「参議院制度改革検討会」のメンバーはすべて現職の参院議員であったのに対し、「違った角度から参議院の権能を含め、新しい参議院の在り方について外部の有識者の方に議論していただき、レポートをしてもらうこととしたい」と議長はその狙いを説明している。

1年をめどに審議するよう諮問された「参議院の将来像を考える有識者懇談会」は2000年4月26日に、報告書「参議院の将来像に関する意見書」を斎藤議長に提出する。ここでも、「参議院は審議の重点を決算審査に振り向ける」ことが提起されている。

「決算審査の意義を高めるため、決算報告書の審査及び予算執行に関する評価が政府の次々年度の予算編成に間に合うよう決算の提出時期・審査方法の改善を図ることが必要である。これが実現すれば、政府に対する警告決議の重みも増すため、参議院は決算審査の充実に力点を置くこ

「決算制度」見直しの流れは定着するか

とが可能になる。その場合、参議院は予算審議の在り方を再検討し、審議の重点を決算審査に振り向けるようにしてはどうか。」⁽³⁰⁾

下線を付したように、すでにここで「(N-2) 年度決算審査→N 年度予算編成」というフィードバックが唱えられている。

その後の井上裕議長は、2002 年 3 月 13 日に「参議院改革協議会」を再び設置する。だがその直後の同年 4 月 22 日、井上議長は元政策秘書の汚職事件が明るみに出たことにより、議長職の辞任を余儀なくされる（5 月 9 日に議員辞職）。井上に代わる倉田寛之議長の下で、これまで述べてきた参院での決算審査重視の提言がようやく実行に移されていく。

3. 近年見直される決算制度

(1) 改革が具体化した 2003 年の参院決算審査

【「決算の早期審査のための具体策について」】

井上議長が設置し、倉田議長に引き継がれた「参議院改革協議会」（青木幹雄座長）は 5 回の協議会を経て、2003 年 1 月 29 日に報告書を議長あてに提出する。その内容は、「決算の早期審査のための具体策について」（以下、「具体策」）と題された以下のようなものであった。

- 1 ① 決算委員会が早期に決算の審査を行うことを可能とするため、平成 13 年度決算（第 156 回国会召集日提出）からは、決算が提出される常会の冒頭に、本会議における概要報告の聴取及び質疑を行うこととする。
- ② 本院予算委員会の総予算の基本的質疑終了後、予算委員会終了までに決算委員会の全般的質疑の 1 日を行うこととし、出席大臣

は内閣総理大臣以下全大臣とする（TV 入り）。

- ③ 決算審査は、審査の結果を翌年度予算編成の概算要求に反映できるようにするため、常会中に終了するよう努めるものとする。

2 決算の早期審査を確固たらしめるためには、さらに決算の早期提出が必要である。この点に関しては、財政法の改正を含め検討するとともに、衆議院議長と協議の上、内閣に対し決算を秋の臨時会に提出するよう求め、臨時会中の本会議における概要報告の聴取及び質疑を可能とすることとする⁽³¹⁾。

（①②③は原文ではなく、筆者が便宜上付したもの）

2003年1月20日召集の第156回常会は、これらのうち「1」をほぼ実現した。

「1①」の概要報告聴取および質疑は、「冒頭」まで繰り上がらなかったが、召集後比較的早期の2月21日に行われた。参院では、第51回常会で1964年度決算の委員会付託に先だって、大蔵大臣からの概要報告聴取および質疑を行って（1965年3月4日）以降、これが慣例化されてきた⁽³²⁾。言い換えれば、この概要報告聴取および質疑が本会議でなされない限り、決算は決算委員会に付託されない。いわば、本会議に「吊された」状態になって審査は進まなかったのである。

ただし、1996年度決算審査が示しているように、早期の概要報告聴取および質疑が早期の決算議了を必ずしも保障するものではない。この場合、常会召集1か月後の1998年2月18日に概要報告聴取および質疑がなされたものの、本会議で議了されたのは1年半以上も過ぎた1999年11月10日であった。

むしろ、第156回常会参院本会議での概要報告聴取および質疑で特筆すべきなのは、国会史上はじめてこれに首相以下全閣僚が出席したことであろう。これにより、参院の決算重視の姿勢をアピールしたのである。

【決算委員会「全般質疑」】

「具体策」の「1②」については、2003年3月10日、決算委員会の「全般質疑」として実現した。終日開かれたこれには、首相以下全閣僚が出席しNHKでテレビ中継された。参院でまだ予算案の審議中に、これを休止して決算審査を行うという異例の試みがなされたのである。質疑では、決算委員会にふさわしいやりとりもかわされた⁽³³⁾。

舛添要一（自民） 総理とそれから財務大臣、やっぱり決算委員会はこの時期じゃなくて、秋、十二月に開かぬと駄目ですよ。／それ、理由言いますと、会計検査院も来ていますね。あなた方がちゃんと調べた交付金の無駄に使われているのがあるのに、平成十五年度の厚生〔労働―引用者〕省の予算にそのまますっぱり補助金出ているんです。／……介護保険入って、特養、黒字になっているんですよ。それで、そのつなぎ、介護保険に入るまでのつなぎのために交付金を出しまして、今三千九百八十七施設の特養を調べまして、二〇〇〇年度現在で三千百施設で総額二千二百八十九億円の積立金があったわけです。ところが、二〇〇一年度末、つまり平成十三年度決算ですよ、二千五百三十八施設で約千二百九十七億円、千三百億円について使用予定はないまま特別の積立金になっているわけですよ。そんなら、そんなものを積み立てておいてあって、新たな補助金なんて出す前にそれ使えばいいじゃないですか。／ところが、ここに平成十五年度〔予算案―引用者〕、これ参議院でひっくり返せばひっくり返したいぐらいなんだけれども、衆議院通っちゃったから。特養老人ホーム等の整備推進で千五十億円、千三百億円余っているのに千五十億円このまま使っているじゃないですか。計上している。節穴ですよ。だれも指摘していない。これ、去年の十二月にこの決算委員会開かれていたら、通常国会で止めますよ、こんなものは。そうでしょう。

すなわち、2001年度決算で1300億円の未消化が明らかになっているのに、2003年度予算案に1050億円を上乗せしているのはおかしいと舛添はただした。

舛添は「財務大臣、十六年度の予算作成に当たってこの点ちゃんと検討して明確な答えを出すと答えてください」と言葉を重ねた。塩川財務相は「十五年度、御指摘ございまして、私は全く気が付いておりませんでした。だから、よく勉強いたします」と認めざるを得なかった。

【画期的な第156回常会】

その後、参院では8回（合計10回）の決算委員会が開かれ、2003年6月16日には2001年度の決算審査の終了にこぎつけた。同日の本院議でこれを与党3党などの賛成多数で是認した。参院で常会会期中に決算審査を終えたのは、35年ぶりであった。

こうして「具体策」の「1③」も実現し、ようやく「(N-3)年度決算審査→N年度予算編成」というフィードバック回路が達成されたのである。

一方、衆院では2001年度決算は2003年4月15日に決算行政監視委員会に付託され、延長された常会会期中の7月14日に委員会で議了、翌15日に本院議で議了された。参院の決算審査重視の姿勢に影響されたのであろうか。とりわけ、5月には集中的に委員会が開かれている。

すなわち、2003年の第156回常会では、その冒頭に提出された2001年度決算を衆参いずれも会期中に議了したのである。これも国会史上はじめてのことで、決算審査の促進という観点で第156回常会は画期的な国会であった。

【秋に決算の提出を】

さて、再び舛添発言を引けば、彼は「決算委員会はこの時期じゃなくて、秋、十二月に開かぬと駄目ですよ」「これ、去年の十二月にこの決算委員会開かれていたら、通常国会で止めますよ、こんなものは」と財務相に迫って

いる。2003 年度予算案の自然成立が確定したこの時期に決算委員会を開いて新年度予算案のむだ遣いを指摘しても、予算の修正は困難に近い。フィードバック回路の機能不全の指摘である。

そして、「秋、十二月」に決算委員会を開くためには、それまでに会計検査院による当該決算年度の「決算検査報告」が添付された決算書が、国会に提出されていなければならない。「具体策」の「2」につながる観点である。これについて、上述の参院決算委員会「全般質疑」で、決算委員長も経験した岩井國臣参院議員（自民）が以下のように発言している。

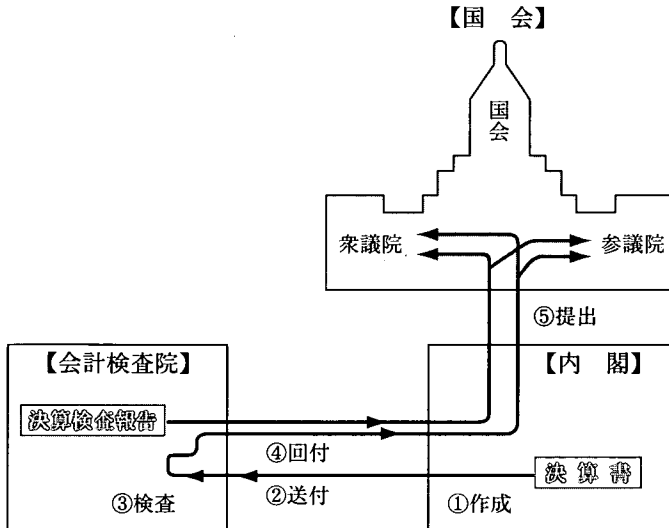
岩井國臣（自民） 更に確実に予算に決算審査が反映されるそういうシステム、そういうシステムを構築するためには、来年行う十四年度の決算審査、これを十六年度予算審議、つまり来年の予算審議ということでございますけれども、何とか間に合わせたい、そういうことも参議院として既に実は決まっておるわけであります。そのためには、遅くとも今年の秋までに十四年度の決算報告を国会に提出してもらう必要があるのではないかと。

岩井は前述の参議院自民党政策審議会「参議院改革に関する委員会」の事務局長を務め、1999 年 5 月に出された「決算審査の重視等に関する提言」の取りまとめ役を果たしていた。

この要望に対して、塩川財務相は「十一月の中旬に、十一月中旬までには大体会計検査院の検査報告書を出せるようにしようと、こういうことの予定で進めていきます」と答弁した。会計検査院の「決算検査報告」が内閣に送付され、併せて当該年度の決算書が内閣に回付されるのは、11 月末とされてきた（図 2 参照）。これを 2 週間早めると述べたのである。

「臨時」と名付けられているとはいえ、毎年秋に国会が開かれることは常

図2 決算書と決算検査報告が国会に提出される手続き



出典：竹内陽一「会計検査院の素顔 第2回」『月刊官界』2004年7月号，184頁。

態化している。もし塩川財務相の「予定」が実現し、(N-2)年度決算が臨時会に提出されれば、そこでの審査を翌年1月からのN年度予算案の審議に反映させることが可能となる。

とはいえ、すでに引用したように、財政法第40条は、「内閣は、会計検査院の検査を経た歳入歳出決算を、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例とする」と定めている。ただ、この点については、小泉純一郎首相がすでに決算の前倒し提出に財政法上の問題はないと明言している。

「決算を常会よりも前に提出することについては、現行財政法の規定においても可能であり、財政法の改正の必要があるとは思っていないところであります。いずれにせよ、決算の重要性を踏まえ、今後とも決算事務の電算化を進めるなど工夫を凝らし、会計検査院とも協力しつつ、決算の早期提出について努力を続けたいと思います。」⁽³⁴⁾

【フィードバックを意識した「モデル事業」】

ところで、2003年6月27日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（いわゆる「骨太第3弾」）は、「7つの改革」を掲げている。その一つが「予算編成プロセス改革」である。すなわち、予算の質の改善・透明性の向上をはかるため、事前の目標設定と事後の厳格な評価を行い、国民に説明責任を果たす予算編成プロセスの構築を謳っている。

その一環として「骨太第3弾」は、2004年度予算において、新しい予算編成プロセスを「モデル事業」として試行的に導入する、としている。具体的には、予算の「単年度編成」の原則をはずして、最長3年の複数年度にわたる事業を認める。その事業については、その期間にかかる総額を示し、各年度で必要と見込まれる額を年度ごとに予算要求する。使い残した予算は次の年度に繰り越すことができる。現在は項目ごとに使い道が細かく定められている予算を、目的以外に使うことも部分的に認められる。

2004年度予算では9省庁の10事業が「モデル事業」として実施されることになった。今後も「モデル事業」は拡充・本格化される見通しである。

竹中平蔵金融・経済財政政策担当大臣は「モデル事業」を「予算の特区」とみなして意気込む。その特徴として、「定量的な政策目標の設定」「効率的な予算執行」および「厳格な事後評価」の三つが掲げられる。とりわけ本稿の問題意識と関連するのは、もちろん「厳格な事後評価」である。具体的な評価方法として、行政機関政策評価法に基づく政策評価や、財務省が行う予算執行調査などを活用するとしている⁽³⁵⁾。

決算審査もこれに加えるべきである。複数年度予算の長所である弾力性・裁量性に着目すれば、決算審査での指摘は次年度の予算執行によりフィードバックしやすいはずである。「モデル事業」は決算審査を活用するという「制度設計」への突破口になろう。

(2) 2004年の焦点となる決算の「早期提出」

【「十一月二十日問題」】

2002年度決算に関しては、内閣への「2002年度決算検査報告」の送付と2002年度決算書の回付の日は、例年とほぼ同時期の2003年11月28日であった。そして、常会召集日の2004年1月19日に2002年度決算が国会に提出された。その意味で、塩川財務相の「予定」は2002年度決算に限っては実現されなかった。しかし、2003年度決算が審査される2004年には達成されそうである。

青木座長率いる「参議院改革協議会」は、2003年5月7日に会合を開き、決算を予算編成に反映させるため、次の2点を政府に要請することで合意した。上述の「具体策」の「2」をより明確にしたのである。

- ① 2003年度決算以降は、決算の国会提出時期を早め、会計年度の翌年の11月20日前後に提出する。
- ② 決算の早期提出のため会計検査院の検査機能を強化する⁽³⁶⁾。

これを受けて、その翌月の2003年6月16日、参院本会議での2001年度決算議決後の警告議決に際して、小泉首相は以下のように述べた。「政府といたしましては、決算の早期提出につきまして、会計検査院とも協力しつつ、平成十五年度決算から十一月二十日前後に提出が可能となるよう努力いたします。」

前出の岩井は2004年3月8日の参院決算委員会の「全般質疑」で、これを「十一月二十日問題」とよんだ。そして、その達成を「参議院全体の悲願」とまで評して、首相に実現の確約を促した。首相はこう答えた。

「今年の十一月にこの報告を出すという、これまた今までとは、こんなことできないということをやれという、これはやっぱり参議院全体の与野党を通じた強い意欲の表れだと思ひまして、政府としても真剣に受け止めなきゃならないと。できないできないと言っていたんじゃ駄目だ。どうやってこの参議院の意欲というものを政府としても真剣に受け止めて実現に持っていくか。もうできるだけ努力をして、十一月に報告できるように全力を挙げて努力したいと思います。」

ちなみに、このような決算の早期提出をめぐる動きは、2004年の憲法記念日に発表された読売新聞社の憲法改正2004年試案にさっそく取り込まれた。読売による憲法改正試案の提示は1994年11月3日、2000年5月3日に次いで、今回が3回目となる。

1994年と2000年の両試案では、決算と会計検査院について定めた現行憲法第90条第1項はまったく手つかずであった。ところが、2004年試案になって、「すみやかに、」という文言が加えられた。すなわち、「国の収入支出の決算は、会計検査院がすべて毎年度検査し、内閣は、次の年度にすみやかに、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」(ゴチック体にした箇所が2004年試案による追加文言)

刻々変化する時代状況を条文に書き込んでいけば、今後も読売試案は頻繁な「憲法改正」を避けられないであろう。

【「決算検査報告」の早期作成】

小泉首相の答弁でいう「報告」とは、会計検査院の「決算検査報告」を指している。「十一月二十日問題」をクリアできるかどうかは、決算書に添付される「決算検査報告」作成がその期日に間に合うかが最大の焦点となる。

前年度の歳入歳出の主計簿締め切りは7月31日で動かしようがない⁽³⁷⁾。

そのため、決算の前倒し提出でとりわけ負担増となるのは会計検査院である。11月20日に内閣が国会に決算書および「決算検査報告」を提出するためには、それに先だって11月上旬には会計検査院が内閣にそれらを出さなければならない。これについて、森下伸明・会計検査院長はインタビューのなかで「会計検査院も協力していくこととしました」と答えている⁽³⁸⁾。

すなわち、会計検査院にとっては検査と「決算検査報告」作成にあたる期間が2週間以上短縮されてしまう。これを補うために、2004年度には会計検査院の調査官の定数が40人増員された⁽³⁹⁾。

確かに、11月末に「決算検査報告」が内閣に送付される現行のスケジュールでも、それを内閣がただちに国会に提出すれば、12月の臨時会で決算審査を行うことは可能である。とはいえ、12月は予算編成作業の最終段階のため、各大臣とも多忙をきわめ、決算委員会への大臣の出席を確保することはほとんど困難である。従って、わずか10日間であっても「決算検査報告」の提出を早めて、12月に入る前に決算審査を行う意味は大きい。

もしこれが可能になれば、臨時会の決算委員会での審査結果を12月の予算編成に反映させ、さらには翌年1月の常会での予算案審議にもフィードバックすることができる。「(N-2)年度決算審査→N年度予算編成」が実現される。(図1の「2004年度予定」参照)

残る課題は2004年秋に想定どおり臨時会が開かれるか、である。憲法第53条は、いずれかの議院の総議員の4分の1以上の要求がある場合、臨時会が召集されると定めている。「十一月二十日に臨時国会が開かれていなければならないと思います」(岩井、前掲決算委員会での発言)といった受け身の姿勢ではなく、参院にその意思があれば召集は可能なのである。

【2004年常会での参院決算審査の特徴①～決算委ののち予算委】

2003年常会会期末の7月28日付で「参議院改革協議会」は、調査検討の

「決算制度」見直しの流れは定着するか

結果を「当面の課題」として議長に報告書を提出した。その「3」には、「決算重視の立場から、決算委員会における決算審査の初日は全閣僚出席の下に行うこととし、予算委員会における総予算審査の基本的質疑2日間のうちの1日分を充てるものとする」とある⁽⁴⁰⁾。繰り返し引用すれば、2003年1月29日付「具体策1②」は、「本院予算委員会の総予算の基本的質疑終了後、予算委員会終了までに決算委員会の全般的質疑の1日を行う」であった。

「終了後」が「2日間のうちの1日分」に改められている。これが2004年常会の参院決算審査に重要な変化をもたらした。

すなわち、2月27日、参院本会議で首相と全閣僚の出席の下、財務大臣の概要報告聴取および質疑が行われ、同日、決算委員会に付託された。3月8日には、決算委員会の「全般質疑」が終日開かれ、首相と全閣僚が出席し、NHKでTV中継された。

ここで注目したいのは、その日程設定である。2003年も2004年も「全般質疑」には3月第2月曜日があてられた。ところが、両者では状況が以下のとおり大きく異なる。

〔2003年常会〕予算案衆院通過（3.4）

→参院予算委「基本的質疑」（3.5-6）→参院決算委「全般質疑」（3.10）

〔2004年常会〕予算案衆院通過（3.5）

→参院決算委「全般質疑」（3.8）→参院予算委「基本的質疑」（3.9-10）

2003年常会における予算案の衆院通過は3月4日、参院予算委員会の首相以下全閣僚が出席する「基本的質疑」が行われたのは、3月5日と6日であった。つまり、予算委員会「基本的質疑」の「終了後」に決算委員会の「全般質疑」が置かれた。

一方、2004年常会における予算案の衆院通過は3月5日で、8日には参院

の決算委員会「全般質疑」が行われた。それを受けて、翌9日と10日に予算委員会「基本的質疑」が設定されたのである。

予算案の衆院通過を受けて参院でも予算委質疑がまずはじまり、それを終えて予算が成立したのち、決算委員会が開かれるというのが、従来の通例であった。それを、2003年常会では予算委員会の間に1日、決算委員会「全般質疑」を挟み込んだ。さらに、2004年常会では決算委員会「全般質疑」を、予算委員会での次年度予算案質疑前に行った。

これは参院初の試みであり、「(N-2)年度決算審査→N年度予算案審議」というフィードバック回路の確立という点で、きわめて有意義であると考えられる。小泉首相も2004年3月8日の「全般質疑」で、次のように述べている。

「この決算委員会が予算委員会の前に行われるということは、決算を重視せよ、この決算の審議の議論をよく聞いて次の予算に生かしなさいという趣旨だと思っています。」

ただ残念なのは、この「全般質疑」の翌日および翌々日に開かれた参院予算委員会の基本的質疑の内容である。そこでは、「全般質疑」を意識した質疑が全くみられなかった。

【2004年常会での参院決算審査の特徴②～決算委・予算委の並行開催】

加えて2004年の変更点をみれば、2003年常会では「全般質疑」のあと予算案成立まで決算委員会は開かれなかった。ところが、2004年常会では「全般質疑」のあと予算案成立を待たずに、決算委員会が予算委員会と並行して開かれている。3月15日はODAの有効性について、3月22日は決算審査について、それぞれ参考人から意見を聴取し、それに対する質疑を行っている。両委員会のこうした設定も前例のないことである。2月19日には、

「決算制度」見直しの流れは定着するか

決算委員会が旧スパウザ小田原を現地視察している⁽⁴¹⁾。

これら「ユニークな」取り組み⁽⁴²⁾は、決算審査を重視している参議院の意思の表れとみなしてよからう。

[2003 年常会]

3.5-6 予算委「基本的質疑」

3.10 決算委「全般質疑」

3.11/13-14/17-19 予算委質疑

3.20 予算委公聴会

3.24 予算委質疑

3.28 予算委「締めくくり総括質疑」および採決→本会議採決, 可
決・成立

3.31/4.14/4.21/5.7/5.12/5.23/6.2 決算委質疑

6.16 決算委「締めくくり総括的質疑」および採決→本会議採決,
是認(同日)

[2004 年常会]

3.8 決算委「全般質疑」

3.9-10 予算委「基本的質疑」

3.11-12/15-17 予算委質疑

3.15 決算委参考人からの意見聴取および質疑

3.18 予算委公聴会

3.19/22-23 予算委質疑

3.22 決算委参考人からの意見聴取および質疑

3.26 予算委「締めくくり総括質疑」および採決→本会議採決, 可
決・成立

3.31/4.5/4.12/4.21/4.26/5.10/5.17/5.19 決算委質疑

5.31 決算委「締めくり総括質疑」および採決→本会議採決、是認(6.2)

【「決算の縛り」の担保】

決算審査重視に関連する動向として、自民党憲法調査会の憲法改正プロジェクトチームが2004年3月3日、党本部で「財政」をテーマに行った議論がある⁽⁴³⁾。そこでは、前出の舛添のほか、清水嘉与子参院議員、保岡興治衆院議員、吉野正芳衆院議員らが、会計検査院の検査の迅速化、決算結果の翌年度予算案への反映などについて自説を論じ合っている。

とりわけ、従来の決算のフィードバック機能の脆弱さを指摘する発言が多く、たとえば舛添によれば、「いつも形だけ[国会は決算を一引用者]承認する。そして、「反省しなさい」と政府に言って、「これとこれは反省点」と10個か20個か言う、「はい、よく反省しまして、こうやります」と、それだけ終わっている。…決算についてもう少し縛りを強くしないと、参議院の役割としては、憲法上の取り扱いからいって少し弱いかなという感じもする。」

決算をめぐるフィードバック回路をせっかく制度化しても、政府の意思決定に実質的なインパクトを与えなければ意味がない。舛添の表現を使えば「決算の縛り」である。それをいかに担保するか。

現行では、衆参両院で決算の議決が行われると、各院の議長が内閣にその旨の通知を行う。これを受けて、内閣は財務大臣に決算の議決を通知し、財務大臣が各省庁の長にこれを通知する。このとき財務大臣は各省庁の長に、今後の予算執行などに際しては議決の内容を十分尊重するよう伝える。

この議決に応じて内閣が措置を講じた場合、これを国会に報告する慣例がある。衆院では、それを次の常会に内閣から議長あての文書で報告する。一方、参院では、決算議決の際の警告決議⁽⁴⁴⁾に対してその後内閣が取った措

「決算制度」見直しの流れは定着するか

置を財務省が集約して、次の常会での決算委員会で財務大臣が報告する。

たとえば、2001年度決算の参院議決（2003年6月16日）に併せて行われた内閣に対する警告は7項目からなっていた。その一つに「企業による防衛装備品等の過大請求事案」が挙げられている。これについて参院は「政府は、特別調査を実施し、その結果に基づき返還請求を行うなど適切に対処すべきである」と全会一致で決議した。

この決議に対しその後内閣の取った措置について、2004年常会の参院決算委員会で、谷垣禎一財務大臣は次のように報告している。

「次に、企業による防衛装備品等の過大請求事案につきましては、過大請求による国の損失を回収するための特別調査を実施しているところであり、その結果に基づき返還請求を行うこととしております。

また、再発防止のため、契約金額の積算の基礎となる工数の妥当性についての専門家への検証委託や工数審査能力取得のための職員研修を実施するなど、企業からの提出資料を技術的な観点から審査する能力を強化するための体制を整備することとしております。そのほか、原価計算の手法等についても、有識者の意見等を踏まえ、改善すべき点につきまして早急に対処してまいる所存でございます。」⁽⁴⁵⁾

ただ、決算審査で個々の議員が指摘した「10個か20個か」の個別の案件についてどう処理されたかは、その議員がそれを再び取り上げない限り明らかにならない。せっかくの具体的な指摘が活かされたかどうかを知ることは、決算審査の意義にかかわる。

【責任追及をいかに行うか】

政府の意思決定に実質的なインパクトを与えるという点で、さらに論理を

詰めれば、決算審査で不適切な予算執行が明らかになった場合の責任追及という問題に行き着く。不適切な予算執行を最も端的に示すのは、国会の決算否認である。

現実はこの事態は生じている。1989年7月の参院選挙で自民党は地滑りの敗北を喫し、参院では与野党が逆転した。衆院で自民党多数、参院で野党多数というねじれの状況は、1993年8月の細川護熙連立政権誕生まで続くことになる。この間、参院に提出された決算はすべて是認されなかったのである。具体的には、1986年度から1990年度までの決算がこれにあたる。

しかし、前出の清水が「議会のほうは、決算を是認しようとしまいと今のところは全然関係ない。是認しようとしまいと、「是認しませんでした」で終わってしまう」と発言しているように、決算否認をめぐって責任追及はなされなかった。

この点について、帝国憲法改正案（日本国憲法）審査にまでさかのぼれば、金森徳次郎国務大臣による「究極には総辞職も考えられる」との答弁がある⁽⁴⁶⁾。これを踏まえて、佐藤栄作首相も「総辞職だけでなく国会の解散もありうる」と述べている⁽⁴⁷⁾。

ところが、1986年度決算が参院では是認されないのが確実な情勢となっていた第116回臨時会で、海部俊樹首相は「是認をしないという一つの結論が出た場合に、一体政府としてはどうされるんだろう」と迫られた。これに対して首相は、「院の御理解をぜひいただきたい、また御理解がいただけるものと期待をしております」と答えるのが精一杯であった⁽⁴⁸⁾。

そして、決算が是認されなかった5年度分の予算を編成したそれぞれの内閣、とりわけ当時の首相はなんらかの法的責任をとったのか。もちろん否である。いずれも、当該予算を編成した首相とその決算を是認されなかった首相は別人物であるので、現職首相には責任の取りようがない。

だが、今後、決算の早期審査が定着すれば、両者が一致することは一般的

となる。決算が是認されない事態に備えて、法的責任の取り方を考えておく必要があるのではないか。「是認しませんでした」で終わってしまう」のであれば、予算を編成し執行した内閣の責任が曖昧にされてしまう。

小泉首相は、この決算否認の場合の責任の取り方を質された際には、「時の佐藤総理が、佐藤総理がそのような発言をされたということは、決算を重視しなきゃいかぬということを私は強調したんだと思います。それを踏まえて我々も決算というものを重要だということを考えながら予算等に反映していかなきゃならないと考えております」とかわすにとどまった⁽⁴⁹⁾。

【内閣法制局も回答せず】

ところで、内閣法制局設置法第3条は内閣法制局の所掌事務を列挙している。その第3号には「法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べること」とある。これを意見事務という。この規定を根拠に、岩本荘太参院議員（無所属の会）は、決算を否認された内閣の法的責任の追及について内閣法制局に照会した。

参院決算委員会で答弁に立ったのは、内閣法制局の意見事務の責任者である宮崎礼壹第一部長である⁽⁵⁰⁾。その論理構成は以下のとおり。

- ① 決算は過去の事実についての計数的なものの整理・記録であり、憲法の条文上は予算が「議決」なのに対して、決算は「提出」ととどまることから、決算には法規範性がないと考えられる。
- ② 従って、各議院で決算が是認されなかった場合、それが内閣に政治的責任を生じさせることはあるにしても、過去の収入・支出に影響を及ぼすことはない。
- ③ そこで、決算が是認されなかった場合、「政治的な責任を超えて内閣に対して何らかの法的な責任を追及する制度」の設置如何について

は、「憲法を含めました法律改正あるいは立法政策いかなの問題になるというふうに考える次第でございます。」⁽⁵¹⁾

岩本は重ねて「立法政策ということは、結局議員立法みたいな格好で出すというふうに理解されるわけですか」と尋ねている。これには宮崎は、

「議員立法のことも考えられますし、政府でまた工夫ができて、具体案ができれば政府ということもございましょうけれども、内閣法制局といたしましては、直接的には法律案の審査なり現行法律の各体系の整合性といったことについて担当しておりますので、どういうふうに責任を取らせるような工夫をするかということについて、政策的な立案をするところではないということを御理解いただきたいと思います。」⁽⁵²⁾

すなわち、内閣法制局は法的責任追及についての回答はその所掌事務の範囲外として、岩本の照会を事実上門前払いにしたのである。これに対して、岩本は後日、「その辺〔法的責任追及一引用者〕まで踏み込みませんと、ただ単に予算に反映するということでは、だんだん形骸化していっちゃうんじゃないかという心配がございしますので、その辺の御認識をよろしく願いたい」と小泉首相に訴えている⁽⁵³⁾。

岩本の指摘のとおり、法的責任追及のしくみを組み込むことで、フィードバック回路としての決算制度は十全なものとなる。ただ、その具体像については、考究を重ねるしかない⁽⁵⁴⁾。

【決算を「議案」に】

先の宮崎が答弁した内閣法制局見解は、政府の「公定解釈」を意味する。宮崎は決算を規定した憲法第90条にある「提出」という文言に注目して、

予算との相違を説明している。端的に言えば、決算は予算より一段劣る扱いでよいということであろう。これを決算の「報告説」という。古くは池田勇人首相の次の答弁がある。

「ただいまの憲法第九十条の規定から申しますと、私は、報告をして、これにつきましてその当否を御批判を受けるという制度を、憲法は予想しておると考えておるのであります」⁽⁵⁵⁾

決算は予算のように両院交渉を要する議案ではなく、あくまで報告とみなす立場を、首相自らが明言したのである。ただ、池田はこれに、「しかし、いずれにいたしましても、この問題〔決算を議案として扱うこと—引用者〕は重要な問題でございますので、われわれとしても、今後十分検討していきたいと考えております」と言葉を継いでいる。

この検討結果は、その後の国会論戦では明らかにされていない。いずれにせよ、今回の宮崎の答弁から、政府は「報告説」を維持していることがわかる。

しかし、憲法学界では決算を両院交渉を要する議案とみなす「議案説」が根強く存在している⁽⁵⁶⁾。それによれば、憲法第83条に財政議決主義ないしは財政民主主義の原則が謳われていること、また憲法第66条第3項が「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」と規定していることから、決算も行政権の作用である限り、通常の議案と同様の扱い方を取るべきだとする。

そもそも「提出」という文言は、明治憲法第72条のそれを踏襲したものである。そこにこめられた明治政府の権力者たちの意図は、「提出」とは「報告」にすぎず議会の「承認」を求める意味ではない、従って政府を拘束しない、ということにあった⁽⁵⁷⁾。

決算を報告と解釈し、政府に対する帝国議会の予算面でのコントロールを

できるだけ限定する。なるほど、主権在君の明治憲法の下であれば、これでも憲法構成のロジックとして説明はつくかもしれない。

しかし、主権在民の日本国憲法の下でもこの解釈を踏襲することは、論理のつじつまが合わない。それでは、国権の最高機関である国会の権限を抑制することになるからである。加えて、明治憲法に規定されていなかった財政議決主義と財政民主主義が、日本国憲法には書き込まれている。決算の「提出」をめぐる解釈の「継承」は改められるべきであろう。

「議案説」に立てば、決算否認の場合について、内閣法制局とて「憲法を含めました法律改正あるいは立法政策いかなの問題になる」などと言い逃れることはできなくなるに相違ない。

むすびにかえて

【決算審査を「良識の府」再生の突破口に】

最近の憲法改正論議の高まりのなかで、一院制を求める主張が幅をきかせはじめている⁽⁵⁸⁾。しかし、「ハッキリする」などという情緒的な理由で第二院を廃止してよいものか。もちろん、一院制が望まれる背景には、「第二衆議院」という形容が象徴するように、参議院の独自性が明確にならず、その存在理由が疑われる実態があった。河野議長以降、この批判をはねかえそうとする意気込みはそのまま参院改革の歴史に重なる。

どうしたら衆院との「差別化」を図れるか。

その改革のゴールは、「良識の府」とかつて謳われた参議院の輝きを取り戻すことであろう。言い換えれば、「良識」を備えた「反省の院」として審議を行うのである。そのためには、党派性があまり問われないテーマを参院審議の中心課題として、審議を活性化させる必要がある。決算審査こそ、それにふさわしいのではないか。2004年常会の参院決算委員会「全般質疑」では、与

党議員でも政府にずいぶん厳しい質問を浴びせていた⁽⁵⁹⁾。もちろん、その年の7月に選挙を控えていたという事情を割り引かなければならないが。

そして、審議が活性化すれば、従来の「立法機能」に限定された国会のイメージは再考を迫られることになる。実は、国会のもつもう一つの重要な機能に「審議機能」がある。参院の決算審査重視はこの「審議機能」を議員個々に再認識させる一助となろう⁽⁶⁰⁾。

また、2003年常会で参院での予算案審議の合間に1日、決算委員会「全般質疑」を挿入することを決めた決算委員会理事会の決定は、全会一致だったという。参院内の「空気」も決算審査重視に傾きつつあると聞く⁽⁶¹⁾。

この傾向を定着させるには、参院議員各自が、所属政党・会派より「良識の府」「反省の院」の一員であることにアイデンティティーをもつように仕組みを改めるべきであろう⁽⁶²⁾。関連して、最後に2点を指摘しておきたい。

第1に、前出の「参議院の将来像を考える有識者懇談会」の報告書「参議院の将来像に関する意見書」には、「「権威の府」として政権及び衆議院の政党と一定の距離を置くため、参議院は内閣総理大臣の指名を行わないことにしてはどうか。また、参議院議員は、国务大臣、政務次官（副大臣・大臣政務官）への就任を自粛するようにしてはどうか」と提言されている⁽⁶³⁾。

首相指名の回避に関しては、憲法が両院での指名を規定していることから、実現はすぐには困難である。しかし、閣僚などへの就任自粛は比較的容易にできるはずである。これにより、参院質疑での政府との緊張関係が保障される。なれあい質疑は抑止される。

第2に、いわゆる国対政治は「良識の府」再生と相容れない。衆院議員主導の政党執行部が党議拘束を武器に、国会日程から逆算して議案の扱いを決めていく。これが参院議員各自の個性を窒息させている。参院議員に対する党議拘束のあり方は再考されるべきである。

決算審査充実を柱とした参院改革の今後に大いに期待したい。

《注》

- (1) 本稿は、2004年度日本行政学会・研究会／分科会B「政府内意思決定過程の変容」(2004年5月22日)における報告原稿「『決算制度』見直しの流れは定着するか ～参院改革との関連で考える～」に、加筆・訂正を施したものである。また、文中の肩書きはいずれも当時のものである。
- (2) 『読売新聞』2002年11月19日夕刊。
- (3) 浅野一郎・河野久編著『新・国会事典』(有斐閣、2003年)125頁。
- (4) 原田周三・石井直一『決算制度精説〔六訂版〕』(新日本法規、1993年)2頁。
- (5) 同書、329頁。
- (6) これについて最近では、2004年3月3日の自民党政務調査会・憲法調査会憲法改正プロジェクトチーム第8回会合で、桜田義孝衆議院議員が「私も決算委員会をやったことがあるが、3年も4年も前のものをしていて何の意味があるのかなと思うので、これは絶対縛りをかけるべき」と述べている。その発言記録については、<http://www.jimin.jp/jimin/kenpou/detail08.html>を参照。
- (7) 「決算審査に関する改善事項」第58回国会／衆院決算委員会・1968年3月22日。
- (8) 「決算の審査方針」第40回国会／参院決算委員会・1962年5月5日。
- (9) 筆者がメールで照会した国会(参議院)関係者によれば、当時の決算委員会担当者メモからは、同理事懇談会で竹田四郎委員長(社会)から、本来決算は翌年度の予算に反映されるべきものであるから、決算審査の遅れを取り戻すため異例のことではあるが両年度の決算を一括審査して、決算審査の遅れを取り戻してはどうかとの提案があり、野党側からはその条件として総理出席の確保、審査の充実(委嘱審査方式の導入検討(実際には導入されず)、参院改革協議会における検討(予算への反映について))、十分な審査時間の確保等が提示され、議論があった後、了承された旨の経緯がうかがえるという。
- (10) たとえば、2003年6月27日に閣議決定された、経済財政諮問会議のいわゆる「骨太の方針・第3弾」(経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003)に関連して、竹中金融・経済財政担当相は、予算編成プロセスの改革では「ニュー・パブリック・マネジメントという手法をモデル事業から適用する」とインタビューに答えている。『朝日新聞』2003年6月27日。
- (11) 決算制度にまでは言及していないが、塩川財務相は予算執行の事後的点検の重要性について、次のように述べている。

「さて、私は、日頃から「プラン(Plan)」・「ドゥー(Do)」・「シー(See)」それぞれの機能を重視する必要があると申し上げています。予算の成立により、

「決算制度」見直しの流れは定着するか

今後、「ドゥー」と「シー」に重点が移ってきます。これまでの予算というのは、いったん配分したら終わりということで、果たして予算が期待されたとおりの結果や効果を上げているのかについて、検証するということが行われてきませんでした。そのことが「親方日の丸」との批判につながったのだと思います。／今後は、「シー」の役割に軸足を移し、予算が実際に必要な効果や結果を上げているかどうかの事後的なチェックに力点が置かれる必要があります。」塩川正十郎「15年度予算が成立しました。」『小泉内閣メールマガジン』第89号（2003年4月3日）。

また、財務省では2002年度から予算執行調査を実施し、予算の使い方を検証している。2004年常会の谷垣禎一財務相の財政演説（2004年1月19日）でも、「予算執行調査の拡充を行った」と言及されている。

- (12) 河野謙三『議長一代』（朝日新聞社、1978年）233-234頁。
- (13) 同書、242頁。
- (14) 参議院事務局『平成十四年版参議院改革の経緯と実績』（財務省印刷局、2002年）46頁。
- (15) 同書、132頁。
- (16) 1988年1月に当時の藤田正明参院議長が私的諮問機関として設置した「参議院制度研究会」の報告書「参議院のあり方及び改革に関する意見」（1988年11月1日）にも、土屋義彦参院議長時代の「参議院改革協議会報告書」（1991年5月8日）にも、決算審査に関する記述はない。
- (17) 参議院事務局、前掲書、238-240頁。
- (18) 詳細は以下のとおりである。
 - 1996年12月18日 斎藤十朗参院議長が各派代表懇談会に協議を諮問。
 - 1997年3月12日 斎藤議長が伊藤宗一郎衆院議長に対して協力要請。
 - 3月18日 斎藤議長が常任委員長懇談会で協力要請。
 - 3月19日 下稲葉耕吉参院議院運営委員長が梶山静六官房長官に協力要請。
- (19) 自由民主党政務調査会編『第18回参議院議員通常選挙わが党の公約』（自由民主党広報本部出版局、1998年）10頁。
- (20) 自由民主党政務調査会編『第19回参議院議員通常選挙わが党の公約』（自由民主党広報本部出版局、2001年）11頁。ちなみに、2004年参院選向けの自民党のパンフレット『さらに進める小泉改革 自民党参議院選挙公約』では、「参議院は特に、決算委員会の機能を強化して、決算審査の結果を予算に反映させるために、決算の迅速化を実現してきました」として、参議院の実績を記述するにとどまっている。同16頁。

- (21) 嶋谷潤「参議院・決算審査の新たな方向」『議会政治研究』第51号（1999年9月）26-27頁に「資料」としてその抜粋が転載されている。
- (22) 筆者が参議院自民党政策審議会から入手。
- (23) 筆者が参議院委員部から入手した歴代決算委員長名簿による。
- (24) 1939年11月17日生まれ。東大医学部学生時代は東大学生自治会中央委員会議長、退学・復学ののち東大全共闘を組織し、1969年1月の安田講堂攻防戦で逮捕。卒業後は諏訪中央病院院長を務めるなど、地域医療の推進に尽力した。1992年7月に長野選挙区で参院議員に当選（社会）、1998年7月に比例区で再選（民主）。在任中の2002年9月1日に胃ガンのため没。
- (25) 『わが生涯、わが術 今井澄遺稿・追悼集』（今井澄遺稿・追悼集刊行委員会、2003年）31、96頁。
- (26) 第133回国会終了後の参院決算委員会・閉会中審査（1995年9月20日）。
- (27) 第139回国会終了後の参院決算委員会・閉会中審査（1997年1月16日）。
- (28) 第153回国会終了後の参院決算委員会・閉会中審査（2001年12月11日）。
- (29) 1995年6月16日に就任し、同年8月4日には浦田勝（自民）にそのポストを譲っている。この間、決算委員会は開催されず、名ばかりの委員長に終わった。
- (30) 参議院事務局、前掲書、326頁。
- (31) <http://www.sangiin.go.jp/japanese/ayumi/zenkai/156/15645.htm> に掲載。
- (32) 例外は1990年度決算で、概要報告を行うことなく委員会に付託された。従来の先例に従わなかった理由は明らかでないとのことだが（小林俊之「国会による事後的財政統制」日本財政法学会編『決算制度』学陽書房、1993年、18頁）、それが先例の変更となることはなく、1991年度決算以降はすべて概要報告がなされている。
- (33) 決算審査の場であっても実際には決算に無関係な質疑が多い。むしろ、当面する国政の焦点について政府を問いただす機会として利用されている。テレビ中継が行われるとその傾向はさらに強まる。たとえば、2001年度決算の財務大臣による概要報告聴取および質疑が行われた2003年2月21日の参院本会議は、テレビ中継された。このとき野党の質疑に「決算案に対する質問をしろ！」と議場で大声を張りあげたのは、大仁田厚議員（自民）であった。山本たかし（参院議員=民主）メールマガジン「蝸牛のつぶやき」vol.8（2003年2月23日号）。
- (34) 第155回国会・参院決算委員会（2002年12月9日）。また、財政法の規定にとらわれない決算の早期提出については、この小泉答弁の前に尾辻秀久財務

「決算制度」見直しの流れは定着するか

副大臣が次のように述べていた。「これは常例とする、常の例とするとなっておりまして、しなければならないという定めじゃありませんから、国会のお求めとかいろんな状況さえあれば臨時国会にも提出できるわけではございます。」
参院決算委員会・閉会中審査（2002年8月29日）。

- (35) 「経済財政諮問会議・構造改革項目別ホームページ」(http://www.keizai-shimon.go.jp/block/model/model_point_03.html)
- (36) 『公明新聞』2003年5月8日付。データベースサービス「G-Search」が提供する「新聞・雑誌記事横断検索」で調べたところ、この合意内容を報じているのは同紙だけであった。
- (37) 予算決算及び会計令第139条は、「財務大臣は、会計検査院の長の指定する検査官その他の職員の立会いの上、毎年七月三十一日……において、前年度の歳入歳出の主計簿を締め切らなければならない」と定めている。2004年は7月31日が土曜日にあたったため、7月30日に財務省と会計検査院の担当者らが2003年度決算を確定した。
- (38) 「この人に聞く会計検査院長森下伸明「内閣から独立、『危険な現場』検査も」『月刊官界』2004年6月号、109頁。また、森下院長は2004年5月27日に開かれた衆院憲法調査会・統治機構のあり方に関する調査小委員会で、会計検査院について説明した。その際、「昨年〔2003年—引用者〕、参議院から内閣に対し、平成十五年度決算以降は、決算の国会への提出期限はこれを早めて、会計年度翌年の十一月二十日前後にお願いしたいという要請があり、本年の検査から、会計検査院もこれに協力すべく、検査サイクルの大幅な前倒しをして現在検査に臨んでいるところでございます」と述べている。
- (39) 森下院長によれば、「そういう検査の実情をお話したところ、参議院も財務省も努力をされて、結局その分をカバーする意味合いで調査官を増員してもらったのです。」同書、108-109頁。
- (40) <http://www.sangiin.go.jp/japanese/ayumi/zenkai/156/15645.htm>に掲載。
- (41) 「スパウザ小田原」は、特殊法人「雇用・能力開発機構」が総工費約455億円をかけて整備した勤労者向けの福祉施設である。2001年3月にオープンしている。ところが、特殊法人合理化策の一環として、「雇用・能力開発機構」は2003年秋にこれを小田原市に8億5千万で売却し、同市と賃貸借契約を結んだ小田原ヒルトンがホテル「ヒルトン小田原リゾート&スパ」として2004年2月1日から運営を引き継いだ。同施設を含む特殊法人の所有する施設の売却のあり方に「安売り、投売り」との批判が強くあり、「今後の委員会での審議の参考にする」目的で決算委員会による視察が実施された。
- (42) 鴻池参院決算委員長の、第159回常会決算委員会・締めくくり総括質疑

(2004年5月31日)冒頭での発言による。

- (43) 詳細は自民党のホームページ (<http://www.jimin.jp/jimin/kenpou/detail08.html>) に掲載されている。

- (44) 衆院の決算審査では、決算行政監視委員会の締めくくり総括質疑の質疑の終了後、委員長が議決案を提示する。議決案とは、当該年度の決算について「さらに改善を要するものが認められるもの」が列挙され、また「会計検査院が検査報告で指摘した不当事項については、本院もこれを不当と認める」と「一部批難」が記述されたあと、「決算のうち、前記以外の事項については異議がない」と結ばれるものである。同委員会での採決後、本会議では、決算行政監視委員長が議決案を説明し、議決案について採決される。衆院では、決算そのものについて賛否が問われるわけではない。

一方、参院では決算委員会・総括的質疑の終了後、審査結果を内閣に警告する議決案が決算委員長より示される。そして採決は、当該年度の決算と警告決議案について別々に行われる。決算は与党の賛成多数で「是認」され、警告決議案は全会一致で「賛成」となる。本会議では決算委員長からの報告の後、押しボタン式投票で同様に2件について採決される。決算は与党の賛成多数で「是認」され、内閣に対する警告決議案は全会一致で「賛成」となる。

ただし、1994年度および1995年度決算については、野党民主党が衆院で議決案に賛成、参院で決算を是認している。これは当該年度予算を編成ないし執行した当時の与党に社会党が加わっており、その大部分の議員が参加した民主党としては、賛成・是認して立場の整合性を図ったためであろう。

- (45) 第159回国会・参院決算委員会(2004年2月27日)。

- (46) 「国会ニ於テ其ノ決算書ヲ嚴重ニ批判サレマスレバ、結局国会ノ監督權ガ政府ニ影響致シマシテ、政府ハソレニ対スル責任ヲ、其ノ程度ニ応ジテ取ラナケレバナラヌ、究極ニ於キマシテハ総辞職ト云フヤウナ場面ニマデ及ブコトモ亦考ヘラレル……」 「第九十回帝国議會衆議院帝國憲法改正案委員會議録(速記)第六回」1946年7月5日、89頁。(旧漢字は常用漢字等に改めた)

- (47) 「まず、決算が国会で承認されなかった場合に総辞職するかのお尋ねでございました。政府といたしましては、国会の御承認を得られないようなずさんな決算や行政は行っておりませんので、そのような心配は御無用かと存じます。しかし、万が一そのような事態があったとすれば、その場合の方策としては、御勸告の総辞職だけではなく、国会の解散ということも当然あり得ることと考えております。」第61回国会・参院本会議(1969年2月26日)。

- (48) 第116回国会・参院決算委員会(1989年12月16日)。

- (49) 第156回国会・参院決算委員会(2003年3月10日)。

- (50) 内閣法制局の機構は、意見事務を担当する第一部と審査事務を担当する第二～四部（ただし、第一部のなかに置かれている司法制度改革法制室は、司法制度改革関係の法令案の審査を担当）からなっている。詳しくは拙著『立法の中核・知られざる官庁 新内閣法制局』（五月書房、2002年）128-130頁。
- (51) 第156回国会・参院決算委員会（2003年3月31日）。実はこの答弁は議事録訂正後のものである。実際には宮崎は「政治的な目的や責任を超えて」と述べたが、後日、岩本に発言訂正の申し入れがあり、「目的や」が削除された。岩本荘太議員への筆者の取材（2004年3月17日）によれば、訂正の理由として、この語句によって決算否認が政治的な目的で行われるととられるおそれがあり、だとすればこの語句は、政府の答弁として国会に対して不適切な表現となるためだ、という。一字一句に緻密にこだわる内閣法制局の仕事ぶりがよく表れている。
- (52) 第156回国会・参院決算委員会（2003年3月31日）。
- (53) 第159回国会・参院決算委員会（2004年3月8日）。
- (54) ちなみにドイツでは、基本法（憲法）第114条第1項が「連邦大蔵大臣は、連邦政府の責任を解除するために、つぎの会計年度中に連邦議会および連邦参議院にたいして、総収入および総支出ならびに資産および負債について、決算を提出しなければならない」と定めている。
- すなわち、決算に政府の予算執行の責任解除という法的機能をもたせているのである。具体的手続きとしては、予算委員会が連邦議会に対して、決算についての予算委員会の見解をまとめた「確認事項及び意見」を提出する。この際に、連邦政府の責任解除を求める議決勧告が添付される。連邦議会はたいていこれを満場一致で採択する。上院にあたる連邦参議院もほぼ同様の責任解除の手続きがとられ、財政委員会から本会議へと審議は進められる。国立国会図書館財政金融調査課・室「米・英・独・仏の決算審議と会計検査院」『調査と情報』第306号（1997年7月）12-13頁。
- (55) 第38回国会・衆院決算委員会（1961年6月6日）。
- (56) たとえば、佐藤功『憲法（下）〔新版〕〈ポケット註釈全書〉』（有斐閣、1984年）1188頁。
- (57) 明治憲法第72条は「国家ノ歳出歳入ノ決算ハ会計検査院之ヲ検査確定シ政府ハ其ノ検査報告ト俱ニ之ヲ帝国議会ニ提出スヘシ」と規定している。そして、「帝国議会ニ提出スヘシ」の解釈については、第二次伊藤博文内閣が閣議決定（1893年10月26日）で「決算ハ憲法第七十二条ニ依レバ単ニ議会ニ提出スベシトアルヲ以テ、政府ハ之ヲ議会ニ報告スルニ止リ承諾ヲ求ムベキモノニアラザル事」と定めた。伊藤博文編『秘書類纂7 帝国議会資料（全2冊）上巻』

(原書房, 1970年) 154頁。

- (58) 最近では民主党の菅直人代表が2004年1月8日夜、都内で開かれた有識者らによる「市民版憲法調査会」のシンポジウムで講演し、「二院制は国民の意見反映が遅れる。一院制の方がハッキリする」と明言した。小泉首相も2004年3月8日の参院決算委員会で、「一院制というのは、先ほど言ったように、今後、都道府県とか、県とか市はみんな一院制ですから、何の不自由感を感じていないんです。衆議院落選した人が参議院へ行く。そうすると、何のために参議院があるのだということにもなりかねない。選挙制度の問題もあります。ということから、一院制というものも考えていいのではないか、検討してもいいのではないかということをお願いしているわけであります」と述べている。

関連して、参院憲法調査会は2004年4月14日、二院制と参院の在り方に関する小委員会を開き、3名の参考人（岩井奉信日大教授、大石真京大教授、および蒲島郁夫東大教授）を招致した。参考人はいずれも一院制導入には懐疑的で、二院制維持が妥当との見解であった。

- (59) たとえば、与党公明党の山下栄一参議員は外務公務員の在外公館手当の問題について外相にただし、その答弁について「大臣の認識は私、間違っているというふうに思いますね」と切り返した。第159回国会・参院決算委員会（2004年3月8日）。
- (60) 国会の「審議機能」に注目して、とりわけ国会の委員会制度の実態に焦点を当てた最近の研究に、岡崎加奈子「国会法の変遷と委員会制度の展開」『法学志林』第101巻第3号（2004年）がある。
- (61) 前掲、岩本議員への取材における発言による。また、前掲の参院憲法調査会・二院制と参議院の在り方に関する小委員会（2004年4月14日）でも、それを確認できる発言がいくつかあった。たとえば、委員相互間の意見交換で自民党の山崎力議員は「我々が一つまずやらなければいけないことは、憲法の問題と別にして、この特色ある現行参議院の中で決算を重視して、国民の目にそれが新たな形で、新鮮な、驚きとまでは言わないまでも、意識、気持ちを植え付けることができるかどうかということに掛かっていると思います」と述べた。
- (62) この原理的困難さについては、成田憲彦駿河台大学法学部教授の指摘がある。それによれば、参議院は国民代表機関であるため、「反省の院」という小さな権限には甘んじないし、また、政党に支配される議院になりやすい。同「『反省の院』と『国民代表機関』は両立しない」『中央公論』2004年5月号、128-129頁。

一方、只野雅人一橋大学大学院法学研究科助教授は「参議院らしい政党化」を示唆する。すなわち、「普通選挙を前提といたしまして、どこまで非党派の

「決算制度」見直しの流れは定着するか

な議院が実現できるのか、私自身は非常に懐疑的でありまして、むしろ、目指すべきは非党派的な議院ではなくて、参議院らしい政党化ということではないだろうか、こう思っているわけです。」その観点から、若干留保を付けながらも、参議院からは閣僚を出さないことの慣行の確立を提案している（2004年5月27日の衆院憲法調査会・統治機構のあり方に関する調査小委員会における、参考人としての発言による）。

（63）参議院事務局，前掲書，327頁。